

# ÉRTEKEZÉSEK EMLÉKEZÉSEK

KORNAI JÁNOS  
BÜROKRATIKUS  
ÉS PIACI  
KOORDINÁCIÓ



14

AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST



ÉRTEKEZÉSEK  
EMLÉKEZÉSEK

# ÉRTEKEZÉSEK EMLÉKEZÉSEK

SZERKESZTI  
TOLNAI MÁRTON

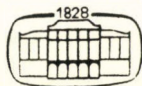


KORNAI JÁNOS

BÜROKRATIKUS  
ÉS PIACI  
KOORDINÁCIÓ

AKADÉMIAI SZÉKFOGLALÓ

1983. ÁPRILIS 16.



AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST

A kiadványsorozatban a Magyar Tudományos Akadémia 1982.  
évi CXLII. Közgyűlése időpontjától megválasztott rendes és  
levelező tagok székfoglalói — önálló kötetben — látnak  
napvilágot.

A sorozat indításáról az Akadémia főtítkárnak 22/1/1982.  
számú állásfoglalása rendelkezett.

ISBN 963 05 3865 2

A kiadásért felelős az Akadémiai Kiadó és Nyomda főigazgatója

Felelős szerkesztő: Klaniczay Júlia

A tipográfia és kötéstervezés Löblin Judit munkája

Műszaki szerkesztő: Érdi Júlia

Terjedelem 1,98 (A/5) ív — AK 1675 k 8487

HU ISSN 0236-6258

13154 Akadémiai Kiadó és Nyomda

Felelős vezető: Hazai György

© Akadémiai Kiadó, Budapest 1984, Kornai János

Printed in Hungary

Tanulmányommal két célom van. Az egyik: szeretnék néhány elméleti gondolatot felvetni és egy elemzési apparátust felvázolni, amely felhasználható a kérdéskör vizsgálatához. Másik célom: szeretnék a címben megjelölt téma szempontjából hozzászólni a gazdasági reform problémáihoz.

A tanulmány hosszabb kutatás részterméke.<sup>1</sup> A terjedelem korlátai miatt kénytelen leszek igen röviden tárgyalni nagy és bonyolult kérdéseket; részletesebb kifejtésre majd későbbi publikációkban kerül sor.

<sup>1</sup> Ezen a helyen szeretnék köszönetet mondani Balog Katalinnak, Nagy Mártának és Horváth Lajosnak a kutatáshoz adott értékes segítségükért.

A tanulmány egy korábbi változatát előadtam a Rajk László kollégiumban. Hálás vagyok a hallgatóság észrevételeiért és tanácsaiért, amelyeket a későbbi változat megfogalmazásakor hasznosítottam.

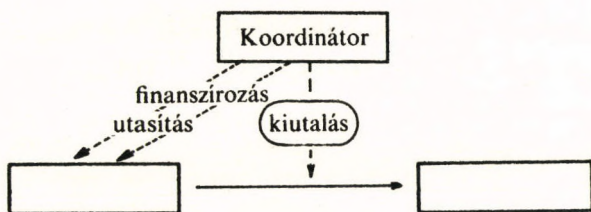
## A KOORDINÁCIÓ NÉGY MECHANIZMUSA

A tanulmányban különböző *koordinációs mechanizmusokat* állítunk egymással szembe. Koordináción — a jelen írás gondolatmenetének keretei között — két vagy több egyén vagy szervezet egymásra hatásával járó mikrofolymat szabályozását értem. Nemcsak a szokványos értelemben vett gazdasági javak előállításának és forgalmának szabályozását soroljuk ide, hanem mindennemű társadalmi transzformációs és tranzakciós folyamatét. Tehát ide tartozik nemcsak a vas vagy a textil termelésének és értékesítésének koordinációja, hanem a gépkocsi-közlekedése vagy az egészségügyi tevékenységé is.

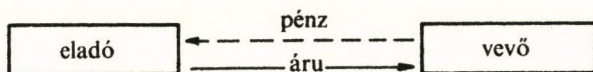
Szinonimaként használhatjuk az *allokációs mechanizmus* kifejezést is. A koordináció ugyanis magában foglalja a tevékenység ráfordításainak és kibocsátásainak allokációját.

Az absztrakt elemzés céljaira négy tiszta típust különböztetünk meg. Ezeket sematikus formában az 1—4. ábra mutatja be. Az ábrákon látható folytonos vonalak a rendszer egységei között végbemenő *reál* input-output áramlásokat jelképezik, míg a szaggatott vonalak *információs-szabályozási* inputokat és outputokat képviselnek.

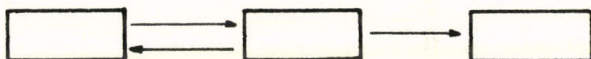




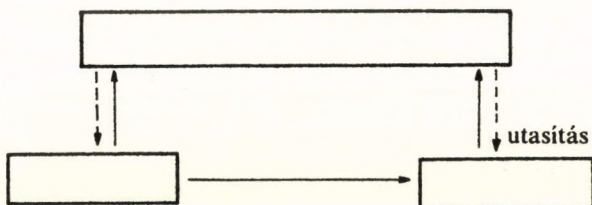
1. ábra. A bürokratikus koordináció sémája



2. ábra. A piaci koordináció sémája



3. ábra. Az etikai koordináció sémája



4. ábra. Az agresszív koordináció sémája

A koordinációs alapformák megkülönböztetésére három-három fő jellegzetességüket emeljük ki.



## 1. Bürokratikus koordináció<sup>2</sup>

a) A koordinátor egyén vagy szervezet és az általa koordinált egyének vagy szervezetek között vertikális kapcsolat, alá-fölérendeltségi viszony áll fenn. A mikrofolyamatok bürokratikus közvetlen szabályozása fölé rendszerint az alá-fölérendeltségek többszintű hierarchiája épül, amely közvetve részt vesz a koordinációban.

b) Az egyének vagy szervezetek késztetését a koordinátor utasításainak és tiltásainak elfogadására a jogi szankciókkal alátámasztott adminisztratív kényszer biztosítja. A vertikális kapcsolat tartós és intézményesült; mind „fent”, mind „lent” kölcsönösen elismerik.

c) A tranzakciók nincsenek okvetlenül monetarizálva. De ha igen, akkor az alárendelt egyén vagy szervezet pénzügyi függőségben van fölérendeltjétől.

<sup>2</sup> A bürokrácia tudományos vizsgálatának óriási irodalma van. Csupán néhány művet emelek ki, amelyek leginkább tekinthetők a jelen tanulmány irodalmi hátterének: Max Weber [16], H. Simon [15] és W. A. Niskanen [10], [11] művei, valamint a magyar irodalomból Hegedűs András [2], [3] és Kulcsár Kálmán [8] munkái.

## *2. Piaci koordináció*

*a)* Az eladó és a vevő egyén vagy szervezet között horizontális kapcsolat, mellérendeltségi viszony áll fenn; a két fél jogilag egyenrangú.

*b)* Az egyének vagy szervezetek késztetését a pénzbeni nyereség szerzésének szándéka adja meg. Tiszta formájában a piaci koordináció az eladó és a vevő megegyezésén alapuló szabad árak szerint megy végbe; olyan áron, amely mellett mindkét félnek érdemes eladni, illetve venni.

*c)* A tranzakciók monetarizáltak. Ez az egyedüli koordinációs forma, amely okvetlenül monetarizált.

## *3. Etikai koordináció*

*a)* Akárcsak a piaci koordinációnál, itt is horizontális kapcsolat, mellérendeltségi viszony áll fenn az egyének vagy a szervezetek között.

*b)* A késztetést nem adminisztratív kényszer, de nem is pénzbeli nyereség megszerzésének szándéka adja meg. Alapulhat reciprocitáson, egymás kölcsönös segítésének elvárásán, de lehet egyoldalúan altruista is. Az absztrakt tárgyalás szintjén nyitva hagyjuk, hogy konkrétan milyen erkölcsi elvek motiválják az egyéne-

ket vagy a szervezeteket. A koordináció e formájának tartós érvényesüléséhez az kell, hogy megszokás és hagyomány rögzítse, s a résztvevők számára erkölcsileg kötelező normává emelje az alapjául szolgáló elveket.

c) A tranzakciók rendszerint nem monetarizáltak. (Bár akadhat kivétel; egyik lehetséges formájuk a pénzbeli ajándék.)

#### 4. Agresszív koordináció

a) Vertikális kapcsolat áll fenn egy fölérendelt és egy vagy több alárendelt egyén vagy szervezet között. Ennyiben hasonlít az 1. formára.

b) A késztetés: a fölérendelt által alkalmazott erőszak az alárendelttel szemben, az általa kívánt transzformáció vagy tranzakció kikényszerítésére. Ez önkényes — jog és erkölcs által el nem ismert — erőszak. Éppen ez különbözteti meg az 1. formától: a kényszer itt nem intézményszerű. Emiatt többnyire nem tartós, hanem alkalmi jellegű.

c) A tranzakciók lehetnek akár monetarizáltak, akár nem.

Két példát hozok fel a négy alapforma szemléltetésére. Az egyik példa a *föld* hasznosításának koordinációja. Bürokratikus koordináció: az állami hatóság kiutalja a földet



használói számára. Piaci koordináció: a föld tulajdonát, illetve használatának jogát pénzért adják-veszik. Etikai koordináció: szabad földterület elfoglalói önként megegyeznek, ki melyik területet használja; vagy a tulajdonos ajándékként átadja földjét. Agresszív koordináció: a föld elrablása eddigi birtokosától.

A másik példa: a *személyautó-közlekedés* koordinációja, azaz az úthasználat jogának allokációja. Bürokratikus koordináció: a KRESZ előírásai, amelyek betartását a közlekedésrendészet kényszeríti ki. Piaci koordináció: az út használata parkolási díj, illetve autópálya-útvám ellenében. Etikai koordináció: az autóvezető önkéntes figyelmessége, udvariassága a többi autós iránt. Agresszív koordináció: az autóvezető önkényesen korlátozza vagy megsérti a többi autós jogait: hirtelen fékezésre kényszerítve őket elébük vág, hátulról „nyomja” őket stb.

Néhány általános megjegyzést fűzünk a fenti osztályozáshoz.

— A kérdés irodalmának számottevő része az egyes *szervezeteket* osztályozza, különböző ismérvek szerint, majd egy-egy jellegzetes szervezettípus (például a „büró”, a „vállalat”) viselkedését tanulmányozza. Ezzel szemben mi *szabályozási folyamatokat*, szabályozási mechanizmusokat osztályoztunk. Egy-egy ilyen koordinációs mechanizmus átfoghatja a tevé-

kenységek igen széles körét. (Például az állami vállalat mindennemű termelési és forgalmi tevékenységének szabályozása a bürokratikus tervutasításos mechanizmus keretei között.) Lehet azonban szűkebb, részlegesebb hatókörű is (mint például az imént említett autóközlekedés koordinációjának példája mutatta).

— Elemzésünkben nemcsak dolgokkal, illetve fizikai cselekvésekkel és folyamatokkal foglalkozunk, hanem elsősorban emberek közötti viszonyokkal, társadalmi viszonyokkal. A kutatási feladat, amelyet el kell végezni, *a koordináció politikai gazdaságtanának* kidolgozása. Azt hiszem, tudományunk még csak a kezdetnél tart e feladat teljesítésében.

— Arra törekedtem, hogy a fentiekben ismertetett négy alapformával *teljes osztályozást* adjak.<sup>3</sup> Az osztályozás teljes abban az értelemben

<sup>3</sup> Az osztályozás kialakítására inspirálóan hatottak Polányi Károly ismert „integrációs sémái” (lásd [13] és [14]). Az itt leírt osztályozás azonban több lényeges vonásában különbözik Polányiétól. Csupán a legfontosabb eltéréseket emelem ki:

Amit Polányi „redisztribúciónak” nevez, az leginkább azzal rokon, amit én — sok más kutatóval egyetértésben — „bürokratikus koordinációnak” hívok. A bürokratikus koordináció keretében végbemehet redisztribúció, de nem ez az egyedüli, sőt nem is ez a legfontosabb tevékenysége ennek a koordinációs formának. Sőt lehetséges bürokratikus szabályozás redisztribúció nélkül is. Polányi a redisztributív szerep kiemelésével nemcsak leszűkíti e



ben, hogy minden mikrofolyamat közvetlen szabályozását vagy a négy alapforma egyike, vagy az alapformák valamilyen kombinációja látja el.<sup>4</sup>

— Soha a történelem folyamán nem létezett olyan társadalom, amelynek minden tevékenységét kizárólag a négyféle alapforma egyike koordinálta volna. Legősibb a 4. és a 3. alapforma, de az 1. és 2. alapforma is igen régi történelmi múltra tekinthet vissza.

A valóságban egymás mellett működnek a különböző alapformák. Hatókörük részben elhatárolódik, részben egymással szorosan vagy kevésbé szorosan összefonódva érvényesülnek.

koordinációs forma leírását, de torzítja az értékelését is. Sok olvasójában — és különösen „polányista” hívőiben — az a benyomás marad meg, hogy az „igazságtalan” piachoz képest a „redistribúció” igazságosabb újraelosztást biztosít. Megfigyelhető, hogy Polányi híveiben rendszerint ellenszenv él a piaccal szemben és rokonszenv a „redistribúció” iránt.

A Polányi-féle „reciprocitás” is túl szűk kategória: ez a 3. alapforma, az etikai koordináció egyik sajátos — de korántsem általános — esete.

<sup>4</sup> Félreértések elkerülésére: ez nem jelenti azt, hogy egy-egy konkrét társadalmi rendszer vagy alrendszer sokoldalú leírása kimerülhetne abban, hogy kizárólag azt mondjuk el róla, melyik koordinációs alapforma vagy azok milyen kombinációja végzi a mikrofolyamatok közvetlen szabályozását.

A történelem a kombinációk roppant változátosságát hozta létre eddig is, s a korábbiak mellett folytonosan újabb kombinációk keletkeznek.

Sokszor zajlott le történelmi átmenet az egyik alapformából a másikba. Átmehet a 3. forma az 1. formába: az etikai normák jogi normákká intézményesülnek, betartásuk már nemcsak a lelkiismeretre van bízva, hanem szankciók kényszerítik ki, s ezzel a változással együtt megjelenik a kikényszerítés bürokratikus apparátusa. Vagy egy másik fajta történelmi átalakulás: az etikai koordináció „kommerzialisálódik”, azaz a 3. forma a 2. formába megy át: a cselekvést erkölcsi parancs helyett mindinkább anyagi haszonszerzés motiválja. Vagy ismét egy másik fajta történelmi átmenet: a 4. alapforma átalakul 1. formává. A nyíltan önkényes erőszak intézményesül, jogilag szentesített bürokratikus kényszerré válik. De a fordított út is létezik: a jogilag szabályozott, törvényes keretek között működő bürokratikus szabályozás fajul el nyílt önkényeskedéssé; azaz az 1. alapformából a 4. alapformába kerül át a koordináció.

A további kutatás egyik fontos iránya: a *történeti* — és ehhez kapcsolódva az *oksági* — elemzés. Annak tisztázása, hogy milyen történelmi helyzetben, milyen társadalmi körülmények között melyik koordinációs alap-

forma kerül előtérbe, illetve a kombinációkon belül milyen arányban, milyen relatív súlyokkal vesznek részt az alapformák. Erre a történeti-oksági vizsgálatra a jelen tanulmány nem vállalkozik. Ehelyett sokkal szűkebb és szerényebb kérdésfeltevésekre szorítkozunk.



## A BÜROKRÁCIA SZÍVÓSSÁGA

Az első kérdés, amelyre szeretnék felelni: nő-e, stagnál vagy pedig csökken a bürokratikus mechanizmus szerepe a mai Magyarország társadalmi koordinációjában? A tanulmány terjedelmi korlátai miatt nem foglalkozom a különböző mechanizmusok *relatív* súlyával, arányaival, csupán a bürokratikus mechanizmus *dinamikájának* vizsgálatára szorítkozom.

A bürokrácia hatóköre nehezen mérhető. Az *1. táblázatban* kísérletet teszünk arra, hogy néhány mutatószámmal jellemezzük a bürokratikus koordináció kiterjedését. Nem kommentálok egyenként a hatféle idősor alakulását. Van hullámozás; a kiszélesedés-összehúzódás nem teljesen egyöntetűen megy végbe a különböző mutatószámoknál. Mégis, a táblázat által adott összképről elmondható: *az adatsorok eléggé nagyfokú stabilitást mutatnak. Csökkenő trend sehol sem látszik; vagy stagnálást, vagy inkább növekedést tapasztalunk. Ez a bürokratikus koordináció rendkívüli szívósságát mutatja egy olyan történelmi időszakban, amelyben pedig egy mélyreható decentralizálási reformfolyamat ment végbe.*

Külön is kiemelem az *1. táblázat* 3. sorát, amely a bürokrácia kiadásait tartalmazza, változatlan áron, tehát az inflatorikus hatást

1. táblázat

A BÜROKRATIKUS KOORDINÁCIÓ KITERJEDÉSÉNEK NÉHÁNY MUTATÓSZÁMA\*

A mutatószám megnevezése	Mérték- egység	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Jogszabályok száma	darab		319	364	307	382	371	399	386	332	406	431	433
2. Központi szervek létszáma	fő	10 245	10 791	10 892	10 729	10 721	10 806	11 046	11 012	10 993	10 750	10 699	10 069
3. Költségvetési szervek igazgatási kiadásai (változatlan áron)	millió Ft	3 098	3 268	3 462	3 587	3 995	4 221	4 156	4 220	4 369	4 517	4 789	5 049
4. A tiszta jövedelem köz- pontosított hányada	%	71,5	73,6	73,4	70,4	69,0	69,6	70,2	69,0	70,0	70,9	70,3	
5. Az állami hozzájárulás és a saját forrás aránya a megyék fejlesztési alapjában	%	427,9	432,9	489,1	489,1	522,9	519,7	736,8	631,9	677,7	666,7	614,1	660,8
6. Az állami vállalatoknál végrehajtott redisztribú- ció okozta nyereségel- térítés aránya	%						70,2	59,3	53,7	56,4	63,0	65,8	



*\*Az 1. táblázat adatainak magyarázata és forrása.*

Az 1. sorban szereplő adatokat az Igazságügyminisztériumban állították össze. Lásd még Kovács A. [7] cikkét.

A 2. sorban szereplő adat csak a központi szervek létszámát foglalja magában, a tanácsokét nem. Nem tartalmazza a fegyveres testületek létszámát. Az adatokat a Pénzügyminisztériumban állították össze.

A 3. sorban szereplő adatok magukban foglalják mind a központi szervek, mind a fővárosi és megyei tanácsok, valamint, a megyei jogú városi tanácsok igazgatási kiadásait; Ez az igazgatási apparátus személyi és dologi kiadásait tartalmazza. Nem foglalja magában sem a védelmi kiadásokat, sem a rendet és jogbiztonságot szolgáló kiadásokat, szociális és gazdasági kiadásokat stb. A folyó áron számított adatokat a költségvetési előirányzatokból vettük át; a tényszámok ezektől kevéssé térnek el. Forrásuk a szóban forgó évekre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat. A folyó áras adatokat azután a KSH-tól kapott árindexsor segítségével számítottuk át változatlan árakra. A „közösségi fogyasztás” árindexsorát használtuk fel erre a célra.

A 4. sorban szereplő adat forrása Kupa M. [9] könyve, az utolsó évekre vonatkozó kiegészítéseket Kupa M. (Pénzügykutatási Intézet) adta meg.

Az 5. sorban szereplő adat a főváros, a megyék és a megyei jogú városok bevételeinek két forrását arányítja egymáshoz: az állami hozzájárulást osztjuk el a tanács saját forrásaival, majd százalékban fejezzük ki. Az adatokat a költségvetési törvényjavaslatokból vettük át.

A 6. sorban szereplő adatokat egy kutatás anyagából vettük át, amelyet a szerző vezetésével folytatott egy kutatócsoport. (Lásd Kornai–Marton–Ferge [6] tanulmányát.) Meghatároztuk, mennyi lenne egy-egy állami vállalat nyeresége, ha a vállalatokat nem adóztatnák meg semmilyen formában, de nem is kapnának semmiféle jogcímen állami támogatást. Ezt neveztük „eredeti nyereségnek”. A táblázatban szereplő adat egy hányados: eredeti nyereség — tényleges elszámolt nyereség per eredeti nyereség. A mutató — megközelítőleg több-kevesebb pontatlansággal — érzékelteti az állami vállalatoknál végrehajtott jövedelem-redistribúció relatív súlyát.

kiszűrve. Állítsuk ezt szembe a termelés dinamikájával. A fő adatokat a 2. táblázatban foglaltuk össze. Azt az időszakot, amelyre vonatkozóan rendelkezésünkre álltak az igazgatási kiadások, két periódusra osztottuk: a termelés lefékezésé előtti 1970—1978-as periódusra és a restriktív 1979—81-es periódusra.

## 2. táblázat

### A TERMELÉS ÉS AZ IGAZGATÁSI KIADÁS NÖVEKEDÉSI ÜTEME

Időszak	GDP	Igazgatási kiadás
1970–1978	5,9%	4,4%
1979–1981	1,4%	5,6%

*Forrása:* A GDP-adatokat a KSH-Évkönyvekből vettük át. Az igazgatási kiadásokra vonatkozó adatok forrására lásd az 1. táblázat 3. sorának magyarázatát. Mindkét adatsor változatlan árak alapján készült.

Mindannyian ismerjük Parkinson könyvét, amelyben bemutatja: miközben összezsugorodott a brit gyarmatbirodalom, nőtt a központi gyarmatügyi bürokrácia. A 2. táblázat valamiféle magyar Parkinson-törvényt látszik bemutatni: miközben a termelés növekedése radikálisan lelassult, a bürokratikus apparátus

kiadásainak növekedése makacsul folytatódik, sőt még egy kissé fel is gyorsul. Honnét e szívósság? Mi a magyarázata annak, hogy a bürokrácia növekedése szinte irreverzibilis folyamat? A teljesség igénye nélkül négy magyarázó tényezőt emelek ki.

### *1. A bürokratikus koordináció önkiteljesítési hajlama*

A bürokrácia valamilyen társadalmi mikro-folyamat áramlásába szabályok hálóját feszíti ki. Ha a háló túl ritka, akkor mindenféle szabálytalanság átcsúszik rajta. A védekezés: sűrűbbre szőni a hálót. Ezt nevezhetjük *a bürokrácia „önkiteljesítési hajlamának”*: *hajlamos arra, hogy az általános szabályozást újra és újra egyre konkrétabb és részletesebb szabályokkal egészítse ki.*

Két példát hozok fel, az elsőt az ár- és nyereségszabályozás köréből. A Belkereskedelmi Minisztérium 1979-ben rendeletet hozott az úgynevezett árkockázati alapról.<sup>5</sup> Az eszmét a piaci mechanizmus gyakorlata sugallta. A kereskedelmi vállalat — ha az értékesítés feltételei

<sup>5</sup> 24/1979. (XII. 30.) BkM számú rendelet az árkockázati alapról.



ezt követelnék — tehessen árendedményt. A vállalat képezzen bevételeiből egy külön alapot, amelyből az árendedmény következtében kieső bevételt pótolja. A gondolat ésszerű — de most jön az ügy bürokratikus szabályozása. „Amit szabad, azt muszáj . . .” Nemcsak megengedik, de rendeletileg elő is írják az árkockázati alap létesítését. Sőt, a legapróbb részletekbe hatoló pontossággal megszabják, hogy — az árbevétel százalékában számítva — a vállalatnak mennyit kell betennie az alapba. A Triál-nak 0,8 százalékot, az Amforának 0,7 százalékot, a Piértnek 0,2 százalékot, az Ecclesia Szövetkezetnek 0,6 százalékot és így tovább. Ha az alap feleslegesen nagynak bizonyulna, akkor ebből a nyereség nem növelhető. Ha viszont az alap túl kicsi, akkor a nyereségből kell feltölteni.

A másik példát a vezetők anyagi ösztönzésének köréből vettem. Ugyancsak a Belkereskedelmi Minisztérium 1980-ban rendeletben szabályozta a vállalati vezetők anyagi érdekeltiségét.<sup>6</sup> A rendelet 11 féle „szempontot” emel ki, amelyeket figyelembe kell venni a jutalmak megállapításakor. Ezek között megtalálható az energiatakarékossági rendelkezések végrehajtásától a gyermekes szülők és

<sup>6</sup> 12/1980. (VII. 15.) BkM számú rendelet a magasabb vezető állású dolgozók anyagi érdekeltiségének rendszeréről.

nyugdíjasok igényeinek kielégítésén át a készletek csökkentéséig számos „konkrét” feladat. A rendelet aprólékos pontossággal szabja meg a prémiumszorzók alsó és felső határait, ügyelve arra, hogy például a felső határ a „vegyes tevékenységű kereskedelemben” 4,0, míg a kölcsönző vállalatoknál és az utazási irodáknál csak 3,5 legyen.

Átnéztük több év rendeleteit, s elmondhatom: tucatjával hozható fel a fenti kettőhöz hasonló példa.

## *2. A bürokrácia kiterjesztése korábban kevésbé szabályozott területekre*

Ha az előbbi szakaszban a bürokrácia intenzív növekedéséről szóltunk, most áttérünk extenzív növekedésének tárgyalására. *Miközben a bürokrácia szerepét az egyik területen visszaszorítják, aközben tevékenységének súlypontja gyakran áthelyeződik más területre.* A jelenség hasonlít arra, amikor a sebész a szervezet egyik helyén kioperálja a rákos daganatot, de közben már áttétel képződött, s a sejtburjánzás máshol indul meg.

A probléma élesen mutatkozott meg 1968 után. A termelés közvetlen szabályozásából kiiktatták a bürokratikus utasításos mechaniz-



must. Igaz, közben oda is újra és újra visszaszűr-remlik. Ami azonban ennél is fontosabb: áttétel képződött, mégpedig a vállalatok jövedelmének szabályozásában. A Pénzügyminisztérium tanulmányt készített a nyereséget érintő szabályozókról [12]. Eszerint 228-féle úgynevezett szabályozó elem (azaz bürokratikus beavatkozás) hat a nyereségre. Tucatnyi állami szerv formál jogot arra, hogy elvegyen vagy adjon, azaz végső soron aktívan belenyúljon a nyereség alakulásába.

### *3. Hiány és adminisztratív kiutalás*

Hiány esetén, amennyiben a piaci koordináció nem láthatja el funkcióját, a kínálat és a kereslet egymáshoz igazítását, vagy belép a 4. mechanizmus („aki bírja, marja . . .”), vagy nélkülözhetetlenné válik a bürokratikus koordináció.

Büvös kör jön létre.<sup>7</sup> A bürokratikus kiutalási rendszer óhatatlanul túligényléshez vezet, mert az igénylők ezzel vélik javítani alkupozícióikat a kiutalásért folyó versengésben. A kiutalás, a „jegyrendszer” halmozásra, a felhasználói készletek felduzzasztására késztet. A

<sup>7</sup> Lásd erről a témáról a szerző „A hiány” c. [5] könyvét, különösen annak 5. és 17. fejezetét.

kereslet szinte parttalanná válik — s már csak emiatt is állandósul a hiány. Ebben a tartós hiányhelyzetben elkerülhetetlen az adminisztratív kiutalási rendszer — és így tovább.

Sokféle példa hozható erre, az állami lakások kiutalásától a ma is még jócskán létező anyagkontingensekig. Friss példa: a devzahiány kiéléződése. Egyszeriben feléledt, sőt valósággal újra kivirágzott a tőkés importnak, a konvertibilis devizák felhasználásának a bürokratikus szabályozása.

#### *4. Érdekeltségek a bürokrácia felszámolásával szemben*

Magyarországon mindenki bürokráciaellenes — és mégsem tud ez a követelés valamiféle tömegmozgalommá válni. Miért nem?

Egy-egy konkrét terület bürokratikus koordinációjának fenntartásában először is érdekelt a szóban forgó területet kézben tartó apparátus. Számára ez adja meg a hatalmat és a presztízst, s erről nemigen szoktak az emberek önként és szívesen lemondani. De érdekelt a bürokratikus szabályozás fenntartásában az is, akit annak redisztributív hatása kedvezően érint, vagy legalábbis kedvezően érinthet a jövőben. Vegyünk egy már említett példát, a vállalati jövedelemszabályozást. Számos állami szerv

számára nagy hatalmat jelent, hogy jövedelmet adhat a vállalatnak vagy elvonhat tőle. E befolyás megőrzésében bizonyos fokig érdekelt azok a vállalatok is, amelyeknek előnyük származik az újraelosztásból, vagy amelyek arra számítanak, hogy talán ezután kedvezményezetté válhatnak.

A gazdasági vezetés körében sok híve van a további decentralizálásnak, a piaci koordináció szerepe növelésének. De sokan közülük úgy hívei ennek a reformfolyamatnak, hogy közben — az általános reformtól eltérő *kivételként* — síkraszállnak a bürokrácia pozícióinak megőrzéséért *a maguk hatalmi szférájában*. S mivel minden gazdasági vezetőnek van saját hatalmi szférája, minden bürokratikus pozíciónak van erős védelmezője. Ráadásul a védelmezők tömegháttérre, támogatókra számíthatnak, a saját újraelosztási tevékenységük tényleges vagy reménybeli kedvezményezettai körében. *Ez a bürokrácia visszaszorításáért folyó küzdelem paradoxonja: a bürokráciaellenes általános hangulat ellenére nagy erők harcolnak minden egyes bürokratikus pozíció megőrzéséért.*



## VITA HÁROM NÉZETTEL

Noha mint a tanulmány előző fejezetéből is kiderült, a bürokrácia hatóköre szilárdnak bizonyult az eddigiekben, sokan — köztük jómagam is — úgy gondoljuk: küzdenünk kell szerepének csökkentéséért. Abban azonban megoszlanak a vélemények: *hogyan?* Háromféle nézettel szeretnék vitatkozni.

### *1. Sem bürokrácia, sem piac?*

Egy ifjú szociológusnő egy tudományos vita után kifakadt: „Gyűlölöm a bürokráciát és gyűlölöm a piacot.” Feltételezem, hogy nem szereti az agresszív koordinációt. Logikusan következik, hogy úgy véli: a 3. mechanizmus, az etikai koordináció váljék uralkodóvá.

Nem kivételes álláspont ez; elég sokan osztják. Nézetem szerint ebben a végletes formában elfogadhatatlan. A preindusztriális — különösen a primitív — társadalmakban még sokkal nagyobb volt a 3. mechanizmus tere. Akkor még sokkal egyszerűbb feladat volt a tevékenységek koordinációja. A társadalom hosszú időn át kevésbé mozdult, stacioner volt, s ilyen körülmények között nagyobb szerephez



jutott a megszokás, ugyanazon akciók rutin-szerű ismétlődése, a hagyomány befolyása. A társadalom erkölcsileg sokkal homogénebb volt, mint az utóbbi időkben.

Mindez napjainkra mélyen megváltozott. A technikai fejlődés és a sokkal differenciáltabb munkamegosztás miatt sokkal bonyolultabb a koordináció. A gazdaság és a társadalom örökös gyors átalakuláson megy keresztül, kevésbé tud megrögződni a megszokás és hagyomány. A különböző rétegek és csoportok erkölcsi felfogása között mélyreható ellentétek feszülnek. Nem hit vagy remény kérdése, hogy ilyen körülmények között játszhat-e domináló szerepet a 3. mechanizmus. Tapasztalatilag ellenőrizhető állítás: *az erkölcsi koordináció nem játszik — és nem is játszhat — uralkodó szerepet egyetlen modern társadalmi-gazdasági rendszerben sem.*

A 3. mechanizmus korszakunkban eléggé instabilnak, bomlékonynak mutatkozik. Számos területen, amelyen etikai koordináció megy végbe, előbb-utóbb „elüzletiesedés” mutatkozik (3. → 2.), vagy intézményesül és elbürokratizálódik (3. → 1.), sőt a legrosszabb esetben kiszorítja az agresszív koordináció (3. → 4.). *Nincs koordinációs vákuum!* Ahol nincs erős és ellenállóképes 1. és/vagy 2. mechanizmus, és ahol erőtlennek bizonyul a 3. mechanizmus, oda betör a 4. mechanizmus.

Véleményem szerint az etikai koordináció szerepe a következőkre korlátozódhat:

— Szabályozhat egyes folyamatokat, amelyekben sem a bürokrácia, sem a piac nem játszik — esetleg nem is játszhat — fő szerepet. Például a párválasztás is koordinációs-allokációs folyamat. Korunkban ezt alapvetően etikai koordinációs mechanizmus szabályozza, s a többi mechanizmus legfeljebb kiegészítő funkciókat lát el. (Nyilvánvaló, hogy a történelem során ez nem mindig volt így.)

— Kombinációkon belül is jelentkezhet, az 1. és 2. mechanizmusok, mint fő koordinátorok, kiegészítőjeként. Jó esetben elősegítheti, hogy „tisztességes” legyen a bürokrácia, illetve „tisztességes” legyen a piac.

Mindaddig, amíg csak ennyit várunk el az etikai koordinációtól, a legmelegebb támogatást érdemli. Nagy szükség van arra, hogy önzetlenségre, önkéntes alkalmazkodásra, embertársaink iránti figyelmességre neveljen a család, az iskola, a tömegkommunikáció.<sup>8</sup> Viszont egészen más megítélést érdemel, ha valaki ennél többet vár el; azt hiszi — és azt hiteti el másokkal is —, hogy az etikai koordinációra alapozható, tömegesen és általáno-

<sup>8</sup> Többek között erre gondol Hankiss E. [1] tanulmányában, amikor a „viselkedéskultúra” fontosságára hívja fel a figyelmet.

san, a termelés szabályozása. Ez naiv donquihotizmus, amely „etikusabb”, „közösségibb” korokba való nosztalgikus visszakívánczozással szokott párosulni. Végző soron kártékony hatása is lehet e naiv nézeteknek, mert visszatarthatja az embereket attól, hogy szembenézenek az igazi dilemmával: milyen szerepet szánunk az 1. és a 2. mechanizmusnak, a bürokráciának és a piacnak. Ezek és csak ezek az igazán erős, súlyos alternatívák.

## *2. A bürokrácia teljes felszámolása?*

A második nézet képviselőjeként 26 év előtti önmagammat idézem. Cikkem jelent meg akkoriban ezzel a címmel: „Gyökerestül irtsuk ki a bürokráciát” [4]. Végletes és naiv nézet ez is. Sokan ma is ezt vallják. Én ma már úgy látom, hogy nem állja meg a helyét.

Közismertek a piac nagy erényei. Érzékeny információs rendszert szolgáltat. Az információhoz automatikusan ösztönzés kapcsolódik. Mégpedig nemcsak pozitív ösztönzés, amely a sikert jutalmazza, hanem negatív is, amely a rossz teljesítményt bünteti. Aki nem alkalmazkodik és nem takarékoskodik, azt a piaci verseny előbb-utóbb kisselektálja. Különösen fontos, hogy a piacon a vevőnek nagy a



befolyása, a termelő és az eladó kénytelen odafigyelni a vevő keresletére.

Mindezzel együtt azonban a piaci koordinációnak nagy fogyatékok is vannak; több olyan koordinációs funkció van, amelynek ellátásában a piac kudarcot vall. Ezek közismertek, s éppen ezért kiküszöbölésükre társadalmi igény van. Ezzel együtt *társadalmi igény van a bürokratikus koordináció alkalmazására is*. Ez a társadalmi igény is élteti a bürokráciát, s nem pusztán maguknak a bürokrátáknak a szívós ragaszkodása saját befolyásukhoz. Így van ez a kapitalista piaci gazdaságban, s még inkább érvényre jut e társadalmi igény a szocialista társadalmi-gazdasági rendszerben. A teljesség igénye nélkül három jelenségek emelek ki ezzel kapcsolatban.

Az egyik: *a piac fogyatékokai a koordináció ellátásában*. Egy-egy tevékenységnek lehet olyan társadalmi hatása, amelyet a piac nem számol el a költségek között, illetve olyan üdvös hatása, amelyet nem számol el a bevételek között. Ez az *externalitások* jól ismert problémája. Többnyire elkerülhetetlen a bürokratikus szabályozás beavatkozása. Tiltó rendelkezésekre vagy hatóságilag kivetett elrettentő adókra van szükség ahhoz, hogy a gazdasági élet résztvevői korlátozzák a kedvezőtlen externális hatásokkal járó tevékenységeiket. Hasonlóképpen hatóságilag kilátásba



helyezett anyagi előnyökkel, például adókedvezményekkel adható ösztönzés a kedvező externális hatásokat hozó akciókra.

Összefügg ezzel a *tranzakciós költségek* problémája. Az úthasználat koordinációja tulajdonképpen megoldható lenne azon az alapon, hogy minden utcasarkon útvámot szednek azoktól, akik történetesen ezt az utat használják. Ez a „tisztá” piaci megoldás azonban nagyon kényelmetlen és drága lenne. Ebben az esetben előnyösebb a bürokratikus megoldás: a gépkocsi-tulajdonosok adót fizetnek, s ebből fedezik, ingyenes közszolgáltatásként, az úthálózat fenntartását. Számos más esetben is a piaci megoldás körülményes és túl magas tranzakciós költségekkel jár, s a bürokratikus megoldás aránylag olcsóbbnak bizonyulhat.

Egy másik fontos jelenségkör: *a piac fogyatékoságai az igazságos jövedelemelosztás biztosításában*. A piac úgy differenciálja a jövedelmeket, hogy eközben szükségképpen megsérti az igazságos jövedelemelosztásra vonatkozó erkölcsi posztulátumokat. Olyan mérvű egyenlőtlenséget hozhat létre, amely már nem szükséges a jobb teljesítményekre való ösztönzéshez. Keletkeznek olyan magas jövedelmek, amelyek mögött nincs kellő társadalmilag hasznos teljesítmény, hanem csak szerencse, öröklés stb. És megfordítva, léteznek olyan

alacsony jövedelmek, amelyek nem az igyekezet hiányának tulajdoníthatóak, hanem örökölt kedvezőtlen adottságoknak vagy más balszerencsének.

Igazságosabb jövedelmi arányok kialakításához adók és segélyek, újraelosztást szolgáló beavatkozások kellenek — ezek megvalósításához pedig bürokratikus apparátusra van szükség. Minél erősebb a társadalmi igény redisztribúcióra, annál nagyobb lesz a bürokratikus mechanizmus szerepe.

Végül egy harmadik jelenségkör a *monopóliumokkal* kapcsolatos. A termelőerők fejlődése a termelés szakosodásával és koncentrációval jár együtt, ez pedig elkerülhetetlenül monopóliumok keletkezéséhez vezet. Ennek a történelmi folyamatnak a kísérőjelensége az, hogy társadalmi igény mutatkozik a monopóliumok hatalmának korlátozására. Bürokratikus szervezetek jönnek létre a monopóliumok ellenőrzésére, vagy államosítják őket, illetve funkcióikat bürokratikus intézmények veszik át.<sup>9</sup>

Összefoglalva: *a bürokrácia nem irtható ki gyökerestül, mert — a termelőerők bizonyos*

<sup>9</sup> A szocialista gazdaságban ez a fajta bürokratizálási tendencia tovább erősödik azáltal, hogy sok területen mesterségesen (vállalatok összevonásával, profil-, átfedések" kiküszöbölésével, egyes vállalatok ellátási felelősségének kimondásával stb.) monopolvállalatokat

*fejlettségi szintjén felül — gyökere maga a társadalmi lét. A többi koordinációs mechanizmus bajai önmagukban is elkerülhetetlenné teszik a bürokrácia megjelenését. A „fa—erdő” hasonlatnál maradva, szerényebb célokkal kell megelégednünk: ne nőjenek a bürokrácia fái az égig; ne burjánazzék el, mint a dzsungel.*

### *3. A piac és a bürokrácia harmonikus együttélése?*

A harmadik nézet, amellyel vitatkozni szeretnék: a piac és a bürokrácia együttélésének szimplifikálása. E nézet képviselői rendszerint megelégszenek ilyesféle sztereotípiákkal: működjék „államilag szabályozott piac” vagy „tervszerűen korlátozott piac”. Ezt azonban könnyebb óhajtani, teljes általánosságban jelszószerűen hangoztatni, mint konkrétan megvalósítani.

A piac és a bürokrácia nem szódavíz és bor, amely tetszés szerinti arányban keverhető; készíthető belőle kisfröccs, nagyfröccs vagy házmester . . . Lehet a piac bürokratikus korlá-

hozni létre. A hatóságilag megteremtett és védett monopolhelyzetben a vállalat magatartása is ennek megfelelően alakul: úgy viselkedik, mintha „hatóság” lenne; diktál ügyfeleinek, adminisztratív kiutalásokat osztogat és így tovább.



tozásának olyan mértéke és olyan gyakorlati formája, amely még lélegezni hagyja a piacot. De egy kritikus határon túl a bürokratikus korlátozás lelohasztja a piac eleven erőit, megöli — és csak a piac látszata marad meg. Létezik a piac és a bürokrácia olyan kombinációja, amely szinte csak a kettő hátrányait egyesíti, miközben mindkettő külön-külön létező előnyei elsikkadnak.

Példának a világpiaci árakhoz igazodó árakat, az úgynevezett „kompetitív árrendszert” szeretném felhozni. Az alaprendelet 1979 novemberében jelent meg. Azóta már 14 kiegészítő és módosító, értelmező rendelkezést adtak ki, azaz átlagban 2—3 havonként egyet. De úgy látszik, mindig akad újabb szabályozni való. Lássunk egy konkrét rendeletet, az 1981. áprilist.<sup>10</sup> Valóságos piacon az eladó és a vevő horizontális kapcsolatában dől el, a kínálat és a kereslet viszonya határozza meg, hogy az eladó melyik vevőnek adja el az árut és milyen áron. Ezzel szemben az említett rendelet vertikálisan nyúl bele ebbe a folyamatba. Az eredeti alaprendelet a külső piaci árhoz kívánta igazítani a belső piacon felszámítható árat. A módosítás

<sup>10</sup> Az Országos Anyag- és Árhivatal elnökének 13/1981. (IV. 18.) ÁH számú rendelkezése a külkereskedelmi árakhoz igazodó árképzésről szóló 6/1979 (XI. 1.) ÁH számú rendelkezés módosításáról.



felmentést ad ez alól meghatározott feltételek mellett. Megszabja: még ha a nem rubel elszámolású export jövedelmezősége, illetve árszintje csökkent is, a termelő nem köteles a hazai értékesítés árszintjét lejjebb vinni, amennyiben teljesültek a következő feltételek:

— a nem rubel export aránya a belföldi értékesítéshez viszonyítva 5—12 százalék, és a nem rubel export 10 százalékkal nőtt, vagy;

— a nem rubel export aránya a belföldi értékesítéshez viszonyítva 12—15 százalék, és a nem rubel export 8 százalékkal nőtt, vagy;

— a nem rubel export aránya a belföldi értékesítéshez viszonyítva 25 százaléknál több, és a nem rubel export 6 százalékkal nőtt.

Úgy látszik, ezek az arányok nem váltak be. Néhány hónappal később megjelent a módosítás módosítása.<sup>11</sup> A korábbi 10—8—6 százalék kritikus értékek helyébe most a 8—6—4 százalék értékek léptek. Kérdés, miért pont 8—6—4 százalék? Miért nem kétszerannyi vagy feleannyi? És vajon a hazai piacra történő értékesítés árának nincs-e köze a hazai piac mindenkori helyzetéhez?

E két rendelkezés iskolapéldája a bürokratikus piackorlátozásnak. A világpiaci árakhoz

<sup>11</sup> Az Országos Anyag- és Árhivatal elnökének 24/1981. (XI. 26.) ÁH számú rendelkezése a külkereskedelmi árakhoz igazodó árképzésről szóló 6/1979. (XI. 1.) ÁH számú rendelkezés módosításáról.

igazodó árrendszert hívei úgy szokták jellemezni, hogy itt a hivatal szimulálja a piacot. Engem a helyzet inkább a nőimitátorok látványára emlékeztet. Felületes szemlélő első benyomása az lehet, hogy nőt lát. Valójában az, akit lát, éppen a leginkább lényeges vonásokban nem nő. Ez az állítólagos piac-szimuláció éppen abban tér el a piactól, ami annak legfontosabb és leginkább előnyös vonása: az eladó a vevőtől (és nem a hivataltól) függ.

Amire itt példát láttunk, nem egyszerűen bűvös kör a piac és a bürokrácia kapcsolatában. Találóbb örvényről, a *bürokratikus piac-korlátozás örvényéről* beszélni. Minél gyakoribb, esetlenebb, gépiesebb a beavatkozás, annál rosszabbul működik a piac. Tehát annál inkább úgy érzi a hatóság, hogy kénytelen még gyakrabban és még részletesebben beavatkozni — mire a piac még rosszabbul működik és így tovább. Örvényszerűen mélyül el a piac bürokratikus korlátozása, azaz végső soron elsorvasztása.

Az elmondottakból következik egy-két normatív szempont. Az egyik: számos területen célszerűbb inkább szétválasztani, mintsem összevegyíteni a piac és a bürokrácia szerepét. Sok esetben világosan és egyértelműen elhatárolható: ennek a folyamatnak a szabályozását csak az 1. mechanizmus, amazét viszont csak a 2. mechanizmus végezze. A másik normatív

szempont: ha elkerülhetetlen a kombináció, akkor óvatosan kell „ráereszteni” az egyik mechanizmust a másikra. Többnyire nem az 50—50 százalékos arány jelenti az eszményi kompromisszumot. Az egyik forma maradjon uralkodó, a másik pedig inkább csak a korrekciókat, kiegészítéseket végezze el.



## ZÁRÓMEGJEGYZÉS

A tanulmány végére érve, még néhány személyes jellegű megjegyzést szeretnék tenni. A bürokrácia népszerű, hálás téma; alkalmas arra, hogy az ember erős érzelmi töltésű kijelentéseket tegyen. Fejtegetéseimben, amennyire tőlem tellett, inkább tárgyilagosságra törekedtem.

Szeretnék azokhoz csatlakozni, akik lényegesen szűkíteni kívánják a bürokrácia hatókörét — de túlfűtött várakozások nélkül csatlakozom ehhez a küzdelemhez. Egyrészt, az esélyek nem túl biztatóak. Részletesen szoltam arról, hogy mennyire szívós a bürokrácia, s milyen erős az ellenállás hatalmi pozícióinak leépítésével szemben. Ennek ellenére érdemes vállalni az erőfeszítést. Mindenesetre a magam állásfoglalását nem akarnám sem az elfogadás, sem a siker esélyeitől függővé tenni. Másrészt, nem lehetnek illúzióink afelől, hogy a piac — a bürokratikus koordináció egyetlen komoly riválisa — képes lenne tökéletesen szabályozni a társadalmi-gazdasági folyamatokat.

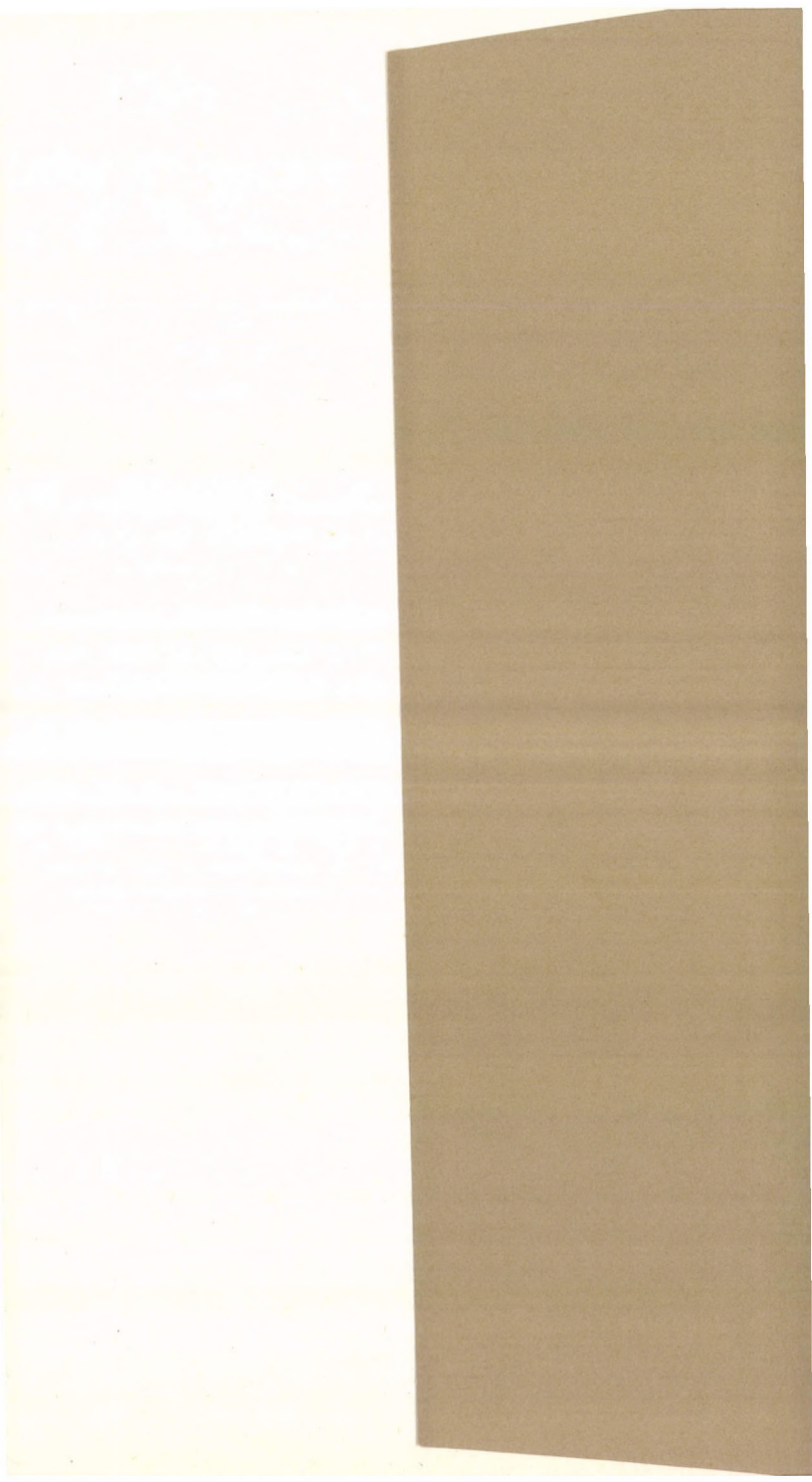
Mindezek ellenére úgy vélem: *sok olyan terület van, amelyen a piaci mechanizmusnak több lenne az előnye, mint a hátránya. Ezért érdemes és szükséges munkálkodnunk a bürokratikus koordináció lényeges visszaszorításán és a piaci koordináció nagymérvű kiterjesztésén.*



## HIVATKOZÁSOK

- [1] HANKISS E.: *Viselkedéskultúránk torzulásai* (megjelent Hankiss E. *Diagnózisok* c. kötetében), Magvető Kiadó, Gyorsuló idő sorozat, Budapest, 1982. 15–63.
- [2] HEGEDŰS A.: *Bürokratikus viszony és szocializmus*, „Kortárs”, 1966. 8. sz.
- [3] HEGEDŰS A.: „*A bürokratizmus, mint a szakigazgatás szociálpatológiája*”, „Kortárs”, 1970. 7. sz.
- [4] KORNAI J.: *Gyökerestül irtsuk ki a bürokráciát*, „Szabad Nép”, 1956. október 14.
- [5] KORNAI J.: *A hiány*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.
- [6] KORNAI J.–MATITS Á.–FERGE A.: *Az állami vállalatok jövedelmének redisztribúciója* — Első beszámoló, kézirat, Ipari Minisztérium, 1983.
- [7] KOVÁCS A.: *Jogszabálytervezetek véleményezése, koordináció a Minisztertanács Tanácsi Hivatalában*, „Állam és Igazgatás”, 1978, 1082–1090.
- [8] KULCSÁR K.: *A bürokratizmus társadalmi összefüggései*, (megjelent Kulcsár K. *Gazdaság, társadalom, jog* c. kötetében), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982, 235–254.
- [9] KUPA M.: *Jövedelemelosztás — költségvetés — gazdasági folyamatok*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.
- [10] NISKANEN, W. A.: *Bureaucracy and Representative Government*, Maldine, Chicago, 1971.
- [11] NISKANEN, W. A.: *Bureaucrats and Politicians*, „Journal of Law and Economics”, 1975, 617–643.
- [12] *A normativitással kapcsolatos értelmezések és kísérlet a normativitás érvényesülésének körvonalazására*. Kézirat. A Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Főigazgatósága, 1982.

- [13] POLÁNYI K.: *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*, Gondolat, Budapest, 1976.
- [14] POLÁNYI K.: *Primitive, Archaic and Modern Economies*, (szerk. G. Dalton), Doubleday, New York, 1968.
- [15] SIMON. H.: *Administrative behavior* (3. kiadás), McMillan, New York, 1976.
- [16] WEBER, M.: *Gazdaság és társadalom*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967.



Ára: 16, - Ft